



**DOCUMENTO**

**II COMMISSIONE PERMANENTE  
SENATO DELLA REPUBBLICA**

**MODIFICHE AL CODICE DELLE LEGGI ANTIMAFIA E DELLE  
MISURE DI PREVENZIONE, DI CUI AL DECRETO LEGISLATIVO  
6 SETTEMBRE 2011, N. 159, AL CODICE PENALE E ALLE  
NORME DI ATTUAZIONE, DI COORDINAMENTO E  
TRANSITORIE DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE E ALTRE  
DISPOSIZIONI. DELEGA AL GOVERNO PER LA TUTELA DEL  
LAVORO NELLE AZIENDE SEQUESTRATE E CONFISCATE**

**S. 2134**

*(già C. 1138-A d'iniziativa popolare, Testo Unificato,  
C. 1039 Gadda, C. 1189 Garavini, C. 2580 Vecchio,  
C. 2737 Bindi, C. 2786 Bindi e C. 2956 Formisano)*

**Le proposte del Consiglio Nazionale dei Commercialisti  
e degli Esperti Contabili**

## Premessa

Lo scorso 11 novembre la Camera dei Deputati ha definitivamente approvato la proposta di legge di iniziativa popolare recante "Misure per favorire l'emersione alla legalità e la tutela dei lavoratori delle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità organizzata" (atto Camera n. 1138 nel testo unificato con le altre proposte di legge e segnatamente atto Camera GADDA n. 1039, atto Camera GARAVINI n. 1189, atto Camera VECCHIO n. 2580, atto Camera BINDI n. 2737, atto Camera BINDI n. 2786, atto Camera FORMISANO n. 2956).

Il testo licenziato dalla Camera dei Deputati è stato trasmesso al Senato della Repubblica in data 16 novembre 2015 e – nell'ambito del rituale iter legislativo - dal 20 novembre 2015 è stato assegnato alla 2ª Commissione permanente (Giustizia) in sede referente.

Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili Commercialisti, al fine di migliorare e rendere efficiente il relativo procedimento di gestione e destinazione, è stato parte attiva nel processo legislativo della Camera dei Deputati partecipando al ciclo di audizioni ed elaborando delle proposte di semplificazione in materia di beni sequestrati e confiscati tese a emendare la vigente disciplina.

Con il presente documento si segnalano le "luci" e le "ombre" contenute nel testo approvato alla Camera.

### 1. "Le luci"

Quanto alle "luci", sicuramente va lodato lo sforzo del Parlamento di portare a compimento una riforma che giaceva dal 2013.

Il prodotto finale non è quello sperato, ma si rinvengono comunque delle norme che – ove definitivamente approvate – riteniamo innovino positivamente l'ordinamento giuridico e che riportiamo nel prospetto in calce.

Norma dell'A.C. n. 2134	Disposizione di legge modificata	Oggetto
Art. 5, c. 8	Art. 24 D. Lgs n. 159/2011	Viene escluso che la disponibilità di beni possa essere giustificata con proventi di evasione fiscale.
Art. 10	Art. 34 D. Lgs n. 159/2011	Viene consentita l'applicazione della misura ivi disciplinata (amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche) anche basandosi sugli accertamenti compiuti dall'ANAC ai sensi dell'art. 6 del codice dei contratti pubblici, Inoltre si estende la misura ex art. 34 anche nei casi disciplinati dall'articolo 603-bis c.p. (intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro)
Art. 11	Art. 34-bis D. Lgs n. 159/2011	Si introduce nel codice antimafia, l'articolo 34-bis che disciplina una nuova e più flessibile misura di contrasto alle infiltrazioni mafiose nel mercato (il controllo giudiziario). Si tratta – assieme all'art. 34, di strumenti più flessibili per contrastare le infiltrazioni mafiose nel mercato, senza ricorrere alle misure più invasive già consacrate dalla vigente disciplina. Il controllo giudiziario – in particolare - viene concepito come strumento di controllo in favore dell'impresa che, a seguito di mancato rilascio di certificazione antimafia, voglia sottoporsi alla verifica del proprio percorso di affrancamento dai rischi derivanti dalle contiguità e ottenere così la validazione della propria opera di riorganizzazione e di bonifica in prospettiva di recupero della legalità;
Art. 12	Art. 34-ter D. Lgs n. 159/2011	Si introduce nel codice antimafia l'articolo 34-ter che prevede, tra l'altro, la priorità assoluta nella trattazione dei procedimenti di prevenzione patrimoniale (1° comma) all'uopo imponendo ai dirigenti degli uffici giudicanti e requirenti (2° comma) di adottare i provvedimenti organizzativi necessari per assicurare la trattazione e definizione prioritaria dei procedimenti di prevenzione patrimoniale e il rispetto dei termini previsti.
Art. 13, c. 2	Art. 35-bis D. Lgs n. 159/2011	Si introduce nel codice antimafia l'articolo 35-bis rubricato "Responsabilità nella gestione e controlli della pubblica amministrazione". Si tratta di una norma elaborata dal CNDCEC e che consente di escludere - salvi i casi di dolo o colpa grave – la responsabilità civile dell'amministratore giudiziario, del coadiutore nominato ai sensi dell'articolo 35, comma 4, e dell'amministratore nominato ai sensi

		<p>dell'articolo 41, comma 6, per gli atti di gestione compiuti nel periodo di efficacia del provvedimento di sequestro.</p> <p>Nella stessa ottica di evitare di imputare responsabilità gestionali all'amministratore giudiziario per condotte riferite al periodo precedente la misura di prevenzione patrimoniale, viene previsto che dalla data del sequestro e sino all'approvazione del programma di cui all'articolo 41, comma 1, lettera c), gli accertamenti a qualsiasi titolo disposti sull'azienda sequestrata dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono notificati all'amministratore giudiziario. Entro sei mesi dalla notificazione dell'accertamento è sospesa l'irrogazione delle sanzioni e l'amministratore giudiziario procede alla sanatoria delle violazioni eventualmente riscontrate, presentando apposita istanza alla pubblica amministrazione interessata, sentito il giudice delegato. Per la durata indicata nel periodo precedente rimangono sospesi i relativi termini di prescrizione.</p> <p>Ulteriore disposizione di rilievo è quella contenuta nel comma 3° della nuova norma laddove si prevede che, al fine di consentire la prosecuzione dell'attività dell'impresa sequestrata o confiscata, il prefetto della provincia possa rilasciare all'amministratore giudiziario la nuova documentazione antimafia di cui all'articolo 84. Tale documentazione ha validità per l'intero periodo di efficacia dei provvedimenti di sequestro e confisca dell'azienda e sino alla destinazione della stessa disposta ai sensi dell'articolo 48».</p>
Art. 13, c. 6	Art. 39 D. Lgs n. 159/2011	<p>La disposizione disciplina, come noto, l'assistenza legale alla procedura da parte dell'Avvocatura dello Stato. Nella prassi i rapporti con l'organo legale dello Stato sono stati spesso difficoltosi, in quanto le tempistiche di risposta dell'Avvocatura dello Stato mal si conciliano con le esigenze di speditezza dell'amministrazione giudiziaria. Per questo motivo la novella prevede che - qualora l'Avvocatura dello Stato non si esprima entro cinque giorni - il giudice delegato possa autorizzare la nomina di un libero professionista.</p>
Art. 14, c. 2	Art. 41 D. Lgs n. 159/2011	<p>Viene integralmente riscritto l'articolo 41 in materia di gestione delle aziende sequestrate. Viene ridotto il termine per il deposito (3 mesi in luogo dei 6 mesi prorogabili per giustificati motivi); viene sensibilmente ampliato il contenuto della relazione ex art. 41 tra cui l'elenco nominativo dei creditori e di coloro che vantano diritti reali o personali, di godimento o di garanzia, sui beni ai sensi dell'articolo 57, comma 1, specificando i crediti che originano dai rapporti di cui all'articolo 56, quelli che sono collegati a rapporti commerciali essenziali per la prosecuzione dell'attività e quelli che riguardano rapporti esauriti, non provati o non funzionali all'attività di impresa. Viene altresì specificato che qualora venga proposta la prosecuzione o la ripresa dell'attività, deve essere allegato un programma contenente la descrizione analitica delle modalità e dei tempi di adempimento della proposta, che deve essere corredato, previa autorizzazione del giudice delegato, della relazione di un professionista in possesso dei requisiti di cui all'articolo 67, terzo comma, lettera d) legge fallimentare, che attesti la veridicità dei dati aziendali e la fattibilità del piano medesimo, considerata la possibilità di avvalersi delle agevolazioni e delle misure previste dall'articolo 41-bis.</p> <p>Nei casi di sequestri totalitari, viene espressamente normativizzata la possibilità che vi sia coincidenza tra la figura dell'amministratore giudiziario con quella dell'amministratore della società.</p> <p>Nel caso in cui il giudice autorizzi la prosecuzione temporanea dell'attività d'impresa sequestrata viene conservata, fino all'approvazione del programma di prosecuzione, l'efficacia delle autorizzazioni, delle concessioni e dei titoli abilitativi necessari allo svolgimento dell'attività, già rilasciati ai titolari delle aziende in stato di sequestro in relazione ai compendi sequestrati.</p>
Art. 15	Art. 41-bis D. Lgs n. 159/2011	<p>Viene introdotta una nuova disposizione dedicate agli <i>“Strumenti finanziari per la gestione e la valorizzazione delle aziende sequestrate e confiscate nonché per il monitoraggio analitico sull'utilizzo dei beni sequestrati e confiscati”</i>. In particolare vengono stanziati 5 milioni di euro affinché l'Agenzia promuova specifiche azioni di rafforzamento e sviluppo delle competenze, anche interne, necessarie per l'efficace svolgimento delle funzioni istituzionali.</p> <p>Inoltre per assicurare alle aziende sequestrate e confiscate alla criminalità, la continuità del credito bancario e l'accesso al medesimo nonché le altre finalità ivi previste (sostegno agli investimenti e agli oneri da sostenere per gli interventi di ristrutturazione aziendale, la tutela dei livelli occupazionali, la promozione di misure di emersione del lavoro irregolare, la tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, il sostegno alle cooperative previste dall'articolo 48), viene autorizzata una spesa di 10 milioni di euro per ciascun anno nel triennio 2016-</p>

		<p>2018.</p> <p>L'accesso alle risorse è richiesto dall'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, o dall'Agenzia, dopo l'adozione dei provvedimenti di prosecuzione o di ripresa dell'attività d'impresa previsti dall'articolo 41, comma 1-quinquies. In caso di revoca del provvedimento di sequestro, in qualunque stato e grado del procedimento, l'avente diritto, è tenuto a rimborsare gli importi liquidati. I crediti derivanti dai finanziamenti erogati mediante prelievo dal Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese, hanno privilegio sugli immobili, sugli impianti e su ogni loro pertinenza, sui macchinari e sugli utensili dell'impresa, comunque destinati al suo funzionamento ed esercizio.</p>
Art. 18	Art. 48-bis D. Lgs n. 159/2011	Viene introdotta la facoltà di concedere in locazione beni immobili definitivamente confiscati e mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia al personale delle Forze di polizia, delle Forze armate e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco. La concessione, prevede la proposta dell'amministrazione di appartenenza dell'interessato e può essere disposta dall'Agenzia per un periodo di quattro anni, prorogabile per non più di due volte.
Artt. 21-22	Art. 52 Art. 53 Art. 54-bis Art. 55 Art. 56 Art. 57 Art. 58 Art. 59 Art. 60 Art. 61 D. Lgs n. 159/2011	<p>Viene in molte parti riscritta la disciplina della tutela dei diritti dei terzi.</p> <p>Di particolare rilevanza l'articolo 54-bis in materia di pagamento di debiti anteriori al sequestro che consente all'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, di procedere al pagamento anche parziale o rateale dei crediti per prestazioni di beni o servizi, sorti anteriormente alla data del sequestro ritenuti strategici per la ripresa e la prosecuzione dell'attività di impresa. Si tratta di una previsione diretta a evitare che vengano interrotti quei singoli rapporti commerciali essenziali allo svolgimento dell'attività tipica dell'impresa da parte di alcuni creditori strategici in conseguenza del mancato adempimento delle obbligazioni già scadute alla data del sequestro, prevedendo per tale limitata categoria di crediti la possibilità di procedere a un pagamento immediato, attribuendogli così natura prededucibile, in assenza di verifica. Sempre nell'ottica di favorire la prosecuzione dell'attività, è stato altresì previsto, al comma 2 dell'articolo 54-bis, che, in sede di redazione del programma di prosecuzione o ripresa dell'attività di cui all'articolo 41, il tribunale può autorizzare l'amministratore giudiziario a rinegoziare le esposizioni debitorie dell'impresa e a provvedere ai conseguenti pagamenti, previa verifica sommaria della buona fede.</p> <p>Si interviene sulla disciplina dell'art. 56 (rapporti pendenti) ed al fine di garantire la certezza dei rapporti giuridici, l'amministratore è tenuto a sciogliere la riserva sulle sorti del contratto entro il termine previsto per il deposito della prima relazione di cui all'articolo 41, comma 1-bis, e comunque non oltre sei mesi dall'immissione in possesso. Lo scioglimento dal contratto da parte dell'amministratore non dà diritto al risarcimento del danno nei confronti della procedura. Il contraente conserva il diritto al risarcimento del danno nei soli confronti del proposto.</p> <p>Si introducono modifiche significative al procedimento di accertamento dei crediti e dei diritti dei terzi con particolare riferimento a quando si procede alla verifica (dalla confisca di primo grado – ex art. 57, comma 2), ai termini previsti, per il deposito delle istanze di accertamento del credito e per quello di fissazione dell'udienza di verifica.</p> <p>Si introduce la previsione (art. 57) che nell'elenco nominativo dei creditori anteriori al sequestro siano inseriti anche quelli ritenuti strategici per la ripresa e la prosecuzione dell'attività di impresa e per la conservazione del valore economico e sociale dell'azienda sequestrata, di cui all'articolo 54-bis. Tali ultimi crediti, pur esclusi dal procedimento di verifica di cui all'articolo 58, in quanto già soddisfatti, ove il giudice ne abbia autorizzato il pagamento in ragione della riscontrata essenziale strumentalità, devono essere comunque inseriti dall'amministratore nell'elenco dei creditori, per consentire a tutti gli altri creditori la verifica dei presupposti del trattamento preferenziale ricevuto e la conseguente possibilità di impugnare il provvedimento del giudice che ne ha autorizzato il pagamento, nei modi e nei termini previsti all'articolo 59, comma 6, per l'impugnazione dei crediti ammessi o esclusi dal passivo.</p> <p>Viene modificata anche la disciplina relativa all'attività di liquidazione dei beni e al progetto di pagamento. La fase della vendita e del riparto viene devoluta integralmente all'Agenzia, che vi provvede dopo che la confisca è divenuta irrevocabile. Viene ribadito il criterio di sussidiarietà della vendita dei beni solo nel caso in cui la liquidità di cui si dispone risulti insufficiente a garantire la soddisfazione dei creditori.</p>
Art. 23	Art. 63 Art. 64	Viene semplificata la disciplina di cui agli articoli 63 e 64, escludendo che il giudice del fallimento proceda alla verifica di buona fede dei crediti, come previsto dalla norma vigente

	D. Lgs n. 159/2011	ma unanimemente criticata da dottrina e operatori; si stabilisce che i beni sottoposti a sequestro, sia nell'ipotesi di fallimento dichiarato prima del sequestro, sia nell'ipotesi di fallimento dichiarato dopo il sequestro, siano esclusi dalla massa attiva del fallimento e che in conseguenza l'accertamento dei crediti connessi a diritti su di essi gravanti sia devoluto in via esclusiva alle valutazioni del giudice delegato della prevenzione attraverso il procedimento di verifica della buona fede ai sensi degli articoli 52 e seguenti. Così che ove già verificato in sede fallimentare, i crediti inerenti a beni confiscati dovranno essere nuovamente accertati dal giudice della prevenzione, nel rispetto, peraltro, del principio della valenza endo-processuale dell'ammissione al passivo. È consentito all'amministratore, qualora ne ricorrano i presupposti e le finalità, di procedere alla ristrutturazione dei debiti delle imprese sequestrate avvalendosi degli strumenti e delle procedure di negoziazione della crisi oggi in vigore.
Art. 25	Art. 110 Art. 111 Art. 112 Art. 113	Sono ridisegnati profilo, competenze e poteri dell'Agenzia che viene posta sotto la vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri e, conseguentemente, la sola sede legale viene fissata a Roma mentre la sede secondaria (e operativa) rimane a Reggio Calabria. Le attribuzioni, prima esclusive del Ministro dell'interno, migrano ora in capo al Presidente del Consiglio dei ministri. Si ampliano e si dettagliano inoltre i compiti dell'Agenzia. È previsto che il Direttore dell'Agenzia sia scelto tra figure professionali che abbiano maturato esperienza specifica almeno quinquennale nella gestione dei beni e delle aziende e, fermo tale requisito, tra prefetti provenienti dalla carriera prefettizia, dirigenti dell'Agenzia del demanio, amministratori di società pubbliche o private, magistrati che abbiano conseguito la quinta valutazione di professionalità. È ampliata la composizione del Consiglio direttivo con l'inserimento di un qualificato esperto in materia di progetti di finanziamenti europei e nazionali, designato dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro da esso delegato.
Art. 28	all'art. 7-bis del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12	Vengono previste delle sezioni specializzate distrettuali per la trattazione delle misure di prevenzione (fatta salva l'istituzione di sezioni distaccate per Trapani e Santa Maria Capua Vetere con conseguenti modifiche dell'ordinamento giudiziario).
Art. 29		Viene delegato il Governo ad adottare un decreto legislativo recante disposizioni per le imprese sequestrate e confiscate sottoposte ad amministrazione giudiziaria fino alla loro assegnazione, prevedendo incentivi nelle forme della premialità fiscale e contributiva, favorendo l'emersione del lavoro irregolare nonché il contrasto all'intermediazione illecita e allo sfruttamento del lavoro e consentendo, ove necessario, l'accesso all'integrazione salariale e agli ammortizzatori sociali
Art. 30 Art. 31		Recano la disciplina di diritto intertemporale. Di particolare rilievo l'art. 31 il quale chiarisce che le modifiche alle disposizioni sulla competenza dell'Agenzia, non si applicano quando l'amministrazione è stata assunta ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo 6 ottobre 2011, n. 159, vigenti sino all'entrata in vigore della nuova normativa.
Art. 32	dell'art. 1, commi da 194 a 206, della legge 24 dicembre 2012, n. 228.	La norma in questione detta una disciplina di interpretazione autentica delle disposizioni contenute nella legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) all'uopo prevedendo che le stesse si applicano anche con riferimento ai beni confiscati, ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, all'esito di procedimenti iscritti nel registro di cui all'articolo 335 del codice di procedura penale prima del 13 ottobre 2011. Il riferimento al tribunale del luogo che ha disposto la confisca, contenuto nei medesimi articoli, deve intendersi relativo al giudice del luogo che ha disposto la confisca nel processo penale di cui all'articolo 666, commi 1, 2 e 3, del codice di procedura penale.

### 3. "Le ombre"

Quanto alle "ombre", riscontriamo purtroppo che i positivi intenti iniziali, anche corroborati dalle numerose audizioni di esperti del settore e di rappresentanti delle professioni, non hanno prodotto il risultato sperato.

In effetti l'atto Camera 1138 appare permeato, in ogni sua virgola, dal c.d. "effetto Palermo" e dalle consequenziali "norme punitive" degli attori del processo al patrimonio (amministratori giudiziari e magistratura), senza purtroppo considerare che responsabilità penali definitivamente accertate, sono sempre

---

personali e mai del sistema e mai di coloro i quali fanno parte del sistema.

Fatta questa doverosa premessa, di seguito riportiamo alcune norme che – ove definitivamente approvate – riteniamo innovino negativamente l'ordinamento giuridico.

Tra queste menzionato l'art. 5 dell'atto Camera n. 1138 il quale, nel modificare l'art. 20 del codice antimafia, recita testualmente che *“il tribunale, quando dispone il sequestro di partecipazioni sociali totalitarie ordina il sequestro dei relativi beni costituiti in azienda ai sensi degli articoli 2555 e successivi del codice civile, anche al fine di consentire gli adempimenti previsti dall'articolo 104, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, recante norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale”*.

Si tratta di una previsione che positivizza la prassi tribunizia del c.d. “sequestro in via autonoma” e che può creare evidenti problemi gestionali allorché sul bene immobile aziendale si cristallizza definitivamente la misura ablatoria.

Il provvedimento approvato dalla Camera ha ridotto la durata massima della misura di prevenzione atteso che il nuovo art. 24, ove definitivamente approvato, prevede una proroga non superiore a sei mesi (attualmente 12 mesi) nel caso di indagini complesse o compendi patrimoniali rilevanti.

L'articolo 10 dell'atto Camera modifica l'articolo 34 del codice antimafia che, come noto, disciplina l'amministrazione giudiziaria dei beni connessi ad attività economiche e delle aziende. Si tratta una delle norme “effetto Palermo” giacché viene previsto al comma 3° che *“nel caso di imprese esercitate in forma societaria, l'amministratore giudiziario può esercitare i poteri spettanti agli organi di amministrazione e agli altri organi sociali secondo le modalità stabilite dal tribunale, tenuto conto delle esigenze di prosecuzione dell'attività d'impresa, senza percepire emolumenti”*. Non si comprende – se non in un'ottica punitiva - per quale motivo l'amministratore giudiziario debba assumere su di sé le gravose responsabilità connesse “agli organi di amministrazione” e “agli altri organi sociali” senza percepire emolumenti.

“L'effetto Palermo” risulta ancor più evidente nella norma punitiva efficacemente definita “ammazza amministratori giudiziari” ovverosia l'art. 13 dell'atto Camera 1138 che va a modificare l'art. 35 recante “amministrazione dei beni sequestrati”.

In effetti nel 2° comma si prevede che relativamente agli “incarichi aziendali”, il singolo amministratore giudiziario ne possa assumere ma *“comunque non superiori a tre”*.

La disposizione risulta mal formulata, illogica e affetta *ab origine* da illegittimità costituzionale.

La disposizione è mal formulata perché non tiene conto:

- ✓ Delle tipologie di sequestro di beni aziendali concretamente eseguibili di talché ci si interroga se il divieto di cumulo debba applicarsi, come il buon senso farebbe ritenere, soltanto al c.d. sequestro tombale oppure vada illogicamente applicato anche al sequestro totalitario o addirittura al sequestro minoritario;
- ✓ Non tiene conto delle prassi tribunizie le quali - nella medesima procedura di sequestro in danno allo stesso proposto - sovente affidano ad un unico amministratore giudiziario una pluralità di “incarichi aziendali” ovverosia la gestione di una molteplicità di complessi aziendali, ma riferiti allo stesso proposto. Tali prassi, sono evidentemente finalizzate a massimizzare la gestione ed a rendere economicamente meno dispendiosa l'amministrazione atteso che, per la medesima procedura di sequestro, la gestione non viene disgregata in capo a più amministratori giudiziari e si riducono quindi i costi di gestione essendo uno l'amministratore giudiziario a gestire.

La norma, così come approvata dalla Camera, esprime, invero, una evidente diffidenza verso la categoria degli amministratori giudiziari e verso il tribunale che li nomina, diffidenza alimentata da recenti e gravi vicende giudiziarie. Ma, se per un verso in realtà non è lo strumento in concreto più efficace per arginare abusi e concentrazioni sostanziali di incarichi, per altro verso rimette inopinatamente la trasparenza ad una rotazione cieca, che pone tutti i professionisti sullo stesso piano, senza tenere conto del fatto che la funzione dell'amministratore giudiziario si evolve verso livelli di complessità sempre maggiore che implicano un corredo integrato di competenze e che presuppongono un significativo investimento in formazione professionale.

---

In merito si ritiene che la proposta Bindi renderebbe, invece, più trasparenti le scelte dei Tribunali nel conferimento degli incarichi agli amministratori giudiziari, senza ingabbiarli in meccanismi rigidi e inadatti alla complessità delle funzioni che dovevano essere svolte. L'obbligo per il giudice di motivare nel suo provvedimento la scelta dell'amministratore in relazione alle sue specifiche competenze e all'azienda o al bene da amministrare ben si unisce, infatti, all'obbligo dell'amministratore di depositare davanti al giudice l'elenco degli incarichi già assunti in modo da valutarne la compatibilità con quello che gli sarebbe stato conferito.

Allo stesso tempo demandando ad un decreto del Ministro della giustizia di individuare i criteri di nomina di amministratori e coadiutori giudiziari che tengano conto del numero degli incarichi in corso, della natura monocratica o collegiale dell'incarico, della tipologia e del valore dei compensi da amministrare, avuto riguardo al numero dei lavoratori, della natura diretta o indiretta della gestione, dell'ubicazione dei beni sul territorio, delle pregresse esperienze professionali specifiche, del valore del patrimonio da amministrare, fa salva l'introduzione di un opportuno e necessario limiti qualitativo (no quantitativo) al cumulo degli incarichi.

La sfiducia verso gli amministratori giudiziari e verso i magistrati, ha indotto la Camera ad introdurre anche nel codice antimafia taluni concetti giuridici rinvenibili nel codice di rito civile sull'astensione obbligatoria, e segnatamente quello di "commensale abituale". In effetti l'art. 35, comma 3° nella nuova formulazione dell'atto Camera 1138 prevede che *"Non possono assumere l'ufficio di amministratore giudiziario, né di coadiutore o diretto collaboratore dell'amministratore giudiziario, il coniuge, i parenti fino al quarto grado, gli affini entro il secondo grado, i conviventi o commensali abituali del magistrato che conferisce l'incarico"*.

L'effetto Palermo ha indotto poi la Camera ad introdurre nel codice antimafia, una nuova tipologia di amministratore giudiziario: il dipendente della società INVITALIA S.p.A.

In particolare l'art. 15 dell'atto camera 1138, nell'introdurre all'art. 41-bis il comma 14, prevede che qualora il sequestro o la confisca riguardino *"aziende di straordinario interesse socio-economico"*, l'amministratore giudiziario possa essere nominato tra gli iscritti nella sezione di esperti in gestione aziendale dell'Albo nazionale degli amministratori giudiziari, indicati dalla società INVITALIA Spa tra i suoi dipendenti. In tal caso l'amministratore giudiziario, dipendente della società INVITALIA Spa, per lo svolgimento dell'incarico non ha diritto ad emolumenti aggiuntivi rispetto al trattamento economico in godimento, ad eccezione del rimborso delle spese previsti dal codice antimafia.

Pur apprezzando lo sforzo di coinvolgere la società INVITALIA S.p.A. nel processo di gestione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, riteniamo che – stante l'elevato tecnicismo della materia - la figura dell'amministratore giudiziario debba essere necessariamente affidata ad un libero professionista qualificato (avvocato o dottore commercialista) e non possa coincidere con un dipendente pubblico e/o di una società partecipata, anche per i possibili conflitti di interesse che potrebbero in concreto configurarsi.

Oltre a ciò è utile ricordare che la gestione di un'impresa sequestrata, oltre agli inevitabili profili di pericolosità che l'incarico implica, richiede un impegno costante e continuo che va oltre le mansioni e gli orari lavorativi di un dipendente pubblico.

Per questo motivo, pur ritenendo utile creare una "rete" di rapporti tra l'amministratore giudiziario e gli enti istituzionali preposti, il C.N.D.C.E.C. aveva proposto che il dipendente della società INVITALIA S.p.A. potesse eventualmente assumere soltanto l'incarico di coadiutore dell'amministratore giudiziario, incarico questo di minore impegno e portata.

L'atto Camera 1138 introduce anche ulteriori disposizioni "ombra", in materia di Agenzia e di destinazione dei beni.

Per quanto riguarda l'Agenzia, purtroppo la Camera ha ritenuto di non dover recepire le proposte unanimemente condivise dai tecnici della materia in ordine alla necessità di traslare le competenze dell'Agenzia alla confisca definitiva. In altri termini, pur rimanendo le competenze di ausilio e supporto in costanza di procedura giudiziaria, l'Agenzia avrebbe dovuto assumere la competenza gestoria e quella relativa alla destinazione dei beni soltanto con la confisca definitiva. Ciò avrebbe consentito all'Agenzia di convogliare le (poche) risorse umane disponibili soltanto sulla gestione post confisca definitiva e sulla destinazione. La Camera ha voluto invece anticipare (art. 38 e art. 110 del codice antimafia) le competenze

---

dell'ANBSC con il provvedimento di confisca di secondo grado: si ritiene trattasi di scelta illogica che rischia di duplicare ruoli e dilatare le tempistiche di gestione, costringendo l'Agenzia a convogliare le proprie risorse in una fase gestoria non necessaria.

Ancora più superflua l'istituzione di un Comitato consultivo e di indirizzo all'interno dell'Agenzia, organo pensato come "laboratorio propulsivo per il concreto perseguimento delle finalità istituzionali di destinazione sociale dei beni sequestrati e confiscati" e che sarebbe chiamato (art. 112, comma 5°) a svolgere le seguenti funzioni:

- ✓ Esprime parere sugli atti di cui al comma 4 (ovverosia su tutti gli atti di competenza del Consiglio Direttivo dell'ANBSC);
- ✓ Può presentare proposte e fornire elementi per fare interagire gli amministratori giudiziari delle aziende, ovvero per accertare, su richiesta dell'amministratore giudiziario, previa autorizzazione del giudice delegato, la disponibilità degli enti territoriali, delle associazioni e delle cooperative di cui all'articolo 48, comma 3, lettera c), a prendere in carico i beni immobili, che non facciano parte di compendio aziendale, sin dalla fase del sequestro;
- ✓ Esprime pareri su specifiche questioni riguardanti la destinazione e l'utilizzazione dei beni sequestrati o confiscati nonché su ogni altra questione che gli venga sottoposta dal Consiglio direttivo, dal Direttore dell'agenzia o dall'autorità giudiziaria.

Seppur quale organo consultivo e non decisionale, si ritiene che il Comitato in esame non possa e non debba occuparsi di tutti gli "affari" dell'Agenzia e ciò vuoi per ragioni di riservatezza sulle quali sovente il Consiglio Direttivo è chiamato ad esprimersi, vuoi per la propria composizione non interamente "istituzionale" che potrebbe in ipotesi far profilare situazioni di conflitto di interessi di taluno dei componenti.

In effetti se la finalità di tale organismo è quella di far perseguire concretamente la destinazione sociale dei beni sequestrati e confiscati, si ritiene che la stessa possa essere ben conseguita approntando degli strumenti organizzativi diversi e segnatamente:

1. Coinvolgendo direttamente i rappresentanti delle Pubbliche Amministrazioni all'interno dell'organo deliberativo dell'ANBSC (il Consiglio Direttivo), auspicabilmente facendovi partecipare anche un magistrato della Corte dei Conti;
2. Convogliando all'interno dei "Tavoli Prefettizi permanenti" istituiti a norma dell'art. 41-ter, le proposte per la "migliore destinazione" provenienti dai soggetti non rappresentativi delle Pubbliche Amministrazioni. Tali Tavoli, in effetti, riferirebbero a loro volta al Consiglio Direttivo dell'ANBSC le proposte di gestione e destinazione dei beni.

In questo modo - pur costruendo una rete di rapporti tra i vari interlocutori (a livello territoriale tra associazioni e Tavoli permanenti ed a livello nazionale tra Tavoli Permanenti e Consiglio Direttivo dell'ANBSC), si eviterebbero potenziali conflitti di interesse e ingerenze nelle attività gestorie di un Ente Pubblico quale l'Agenzia.

Peraltro, al pari di quanto accade già oggi, i rappresentanti dell'associazionismo e delle Organizzazioni datoriali e dei lavoratori, potrebbero comunque partecipare al processo di gestione e destinazione dei beni partecipando ai Nuclei di Supporto Prefettizi istituiti ai sensi dell'art. 112, comma 3.

In proposito si evidenzia che l'atto Camera 1138 - in luogo delle sedi territoriali dell'Agenzia - vorrebbe potenziare "*senza maggiori oneri per la finanza pubblica*" la composizione dei Nuclei di Supporto Prefettizi, implementandola di funzionari di comprovata esperienza nel settore dei beni confiscati, anche provenienti da un'altra pubblica amministrazione, e integrandola, ove necessario, da rappresentanti di categorie professionali, enti e associazioni per questioni di rispettivo interesse. Il prefetto, in relazione ai compiti dell'Agenzia di ausilio all'autorità giudiziaria nella gestione dei beni in sequestro, potrebbe essere autorizzato ad accedere agli atti dell'amministratore giudiziario.

Ultima considerazione in materia di Agenzia riguarda la modifica che l'atto Camera vorrebbe introdurre nell'art. 110 del codice antimafia, in particolare laddove - in uno sforzo ermeneutico - esplicita il contenuto della funzione di "ausilio" all'autorità giudiziaria all'uopo evidenziando come lo stesso sia "*finalizzato a rendere possibile, sin dalla fase del sequestro, un'assegnazione provvisoria dei beni immobili e delle aziende per fini*



---

*istituzionali o sociali agli enti, alle associazioni e alle cooperative di cui all'articolo 48, comma 3, ferma restando la valutazione del giudice delegato sulla modalità dell'assegnazione".* Riteniamo che nella funzione di ausilio, vi rientrino una molteplicità di attività, non essenzialmente riconducibili alla sola gestione delle attività propedeutiche all'assegnazione provvisoria (peraltro non sempre possibile).

Per quanto concerne, infine, alle norme contenute nell'atto Camera 1138 in materia di destinazione, suscita perplessità la possibilità per l'Agenzia di assegnare a titolo gratuito beni "ove risulti evidente la loro destinazione sociale" direttamente agli enti o alle associazioni indicati nell'art. 48, comma 3, lettera c), in deroga a quanto previsto dall'articolo 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

Dal punto di vista tecnico tale previsione pone problemi di carattere tecnico non facilmente risolvibili.

Innanzitutto la deroga alla legge n. 191/2009 consentirebbe ai destinatari menzionati nella norma (gli enti o alle associazioni ivi indicati), di essere preferiti allo Stato ed agli altri enti territoriali sulla destinazione dei beni confiscati. Tale previsione appare evidentemente censurabile, anche dal punto di vista contabile, atteso che se interpretata letteralmente, un'amministrazione statale che necessiterebbe di un immobile per fini istituzionali, dovrebbe soccombere di fronte ad un ente o ad una associazione che dimostrerebbe "l'evidente destinazione sociale".

Parimenti la disposizione in esame, letta in combinato disposto con la norma che vorrebbe prevedere - all'interno del Comitato consultivo - la partecipazione diretta degli enti e delle associazioni "*potenziali destinatari*", potrebbe ingenerare possibili conflitti di interesse.

Inoltre, pur ammettendone la legittimità, la norma di che trattasi pone un importante interrogativo: nel caso di destinazione diretta del bene all'ente o all'associazione, quale dovrebbe essere l'amministrazione pubblica competente nella gestione e nella manutenzione del cespite definitivamente confiscato?

In linea generale, in effetti, il bene "mantenuto al patrimonio dello Stato" ai sensi dell'articolo 48 viene gestito e mantenuto dall'Agenzia del Demanio salvo quelli che l'ANBSC non decide di patrimonializzare per l'autofinanziamento. Diversamente i beni trasferiti al patrimonio degli enti territoriali, sono gestiti e mantenuti dai medesimi enti territoriali destinatari.

Nel caso di destinazione diretta ad enti o associazioni l'interrogativo rimane: *tertium non datur*.

Da ultimo pare opportuno evidenziare che l'atto Camera 1138 non ha recepito le modifiche legislative proposte dai tecnici della materia, in particolare all'art. 46 del codice antimafia in tema di restituzione per equivalente. Come noto tale disposizione disciplina i casi in cui si debba procedere alla restituzione all'avente diritto del bene. La restituzione può avvenire restituendo il medesimo bene sequestrato/confiscato (salvo i beni culturali e del paesaggio, nonché gli immobili e le aree dichiarati di notevole interesse pubblico) ovvero per equivalente quando i beni medesimi sono stati assegnati per finalità istituzionali o sociali, per fini di giustizia o di ordine pubblico o di protezione civile di cui alle lettere a), b) e c) dell'articolo 48, comma 3, e la restituzione possa pregiudicare l'interesse pubblico. È previsto (art. 46, comma 3) che il pagamento della somma equivalente venga posta a carico del Fondo Unico Giustizia, nel caso in cui il bene sia stato venduto, ovvero dell'amministrazione assegnataria, in tutti gli altri casi.

È evidente che tale disposizione scoraggia l'utilizzazione dei beni confiscati da parte delle amministrazioni statali e degli enti territoriali i quali, salvo le (rare) ipotesi derogatorie che non ammettono il pagamento per equivalente, costringono l'amministrazione usuaria a corrispondere la somma equivalente oppure stante l'endemica assenza di risorse finanziarie la (più probabile) restituzione in natura.